

SVEN JOHANSSON:

## Länsdemokratin

*Länsberedningen, som bl a behandlar frågan om en utökning av ansvarsområdet för landstingen, kommer snart att presentera vissa resultat. Ordföranden i Förvaltningsutskottet i Stockholms läns landsting, landstingsrådet Sven Johansson, tar i anslutning härtill upp frågan om länsdemokrati, dvs kommunal självstyrelse på regional nivå. En ökad länsdemokrati skulle inte bara leda till ökad decentralisering och fler aktiva i det regionala samhällsarbetet utan också till bättre insyn och därmed möjlighet att utkräva politiskt ansvar.*

*Socialdemokraterna intar emellertid en negativ attityd och man kan vänta strid i dessa frågor. Problemet diskuteras för övrigt vid de båda kommunförbundens kongresser just i dessa dagar.*

En avgörande anledning till att så många väljare övergav socialdemokraterna i 1973 års val är utan tvivel att SAP alltmer har kommit att identifieras med makten — byråkratin — översåtarna i samhället. Reaktionen mot en alltmer oöverskådlig och opåverkbar statsapparat har naturligt nog drabbat det parti som främst bär ansvaret för denna apparats framväxt och sätt att fungera.

Det vore emellertid felaktigt att slå sig till ro med konstaterandet att denna reaktion enbart är socialdemokratiens problem. De senaste årens debatt har klart visat, att mycket av missnöjet med oåtkomliga och svårpåverkade makthavare riktar sig mot den kommunala sektorn där alla partier i större eller mindre grad är med och delar ansvaret.

Primärkommunerna har under de senaste två decennierna i många hänseenden radikalt ändrat karaktär. Kommunammanslagningarna, som säkerligen i många fall gått alltför långt, har resulterat i att antalet primärkommuner på tio à femton år reducerats från ca 2 500 till knappt 300. Detta kommer att ställa allt större krav på översyn även av kommunernas interna organisation. Från allt fler håll väcks krav på exempelvis kommunaldelsråd, kommunala folkomröstningar etc.

Denna artikel skall emellertid diskutera den kommunala självstyrelsen på regional nivå — länsdemokratin. Huvudfrågan blir sålunda: Hur vill vi ha den politiska organisationen ordnad för att lösa sådana samhällsproblem där det är nödvändigt med samverkan över kommungränserna

— de regionala frågorna?

### Länsstyrelser och landsting

Man kan schematiskt särskilja tre huvudformer av politisk och administrativ styrning på den regionala nivån — länsnivån: Statlig regional ledning genom länsstyrelserna, vilka närmast kan jämföras med ämbetsverk i traditionell mening, landstingen, samt samarbetsorgan mellan länets primärkommuner i form av kommunalförbund, gemensamt ägda aktiebolag etc. Jag skall här helt koncentrera mig på en diskussion kring gränsdragningen mellan länsstyrelser och landsting eller annorlunda uttryckt: Vilka frågor skall staten ansvara för genom sitt regionala verk och vilka frågor skall länets invånare själva bestämma över via sitt valda organ — landstinget?

Den offentliga förvaltningen i vårt land är idag i hög grad uppbyggd efter den sektoriella principen, som innebär att ämbetsverk svarar för var och ett sitt klart avgränsade område och gör det på central, regional och lokal nivå. Denna typ av organisation präglas främst av två problem. Dels innebär den svårigheter att utkräva politiskt ansvar för genomförda åtgärder, dels leder den lätt till något av vattentäta skott mellan de olika sektorerna av samhällslivet — verken slår vakt om sina revir.

Den sektoriella länsdemokratiutredningen i slutet av 60-talet framförde i sitt betänkande tanken att i större utsträckning bygga samhällets organisation utifrån principen om ett decentraliserat beslutsfattande med ett

större mått av demokratisk kontroll. Utredningen ville utveckla denna princip genom att ge landstingen radikalt utvidgade arbetsuppgifter. Regeringen greps dock av märkbar oro inför detta perspektiv och begravnade frågan tillsammans med en del andra som länsförvaltningens organisation m m i en ny utredning, den så kallade länsberedningen. Nu lär länsberedningen vara färdig att presentera vissa resultat under 1974. Allt talar för att frågan om ett utökat ansvarsområde för landstingen i det sammanhanget kommer att bli den stora knäckfrågan i debatten om hur den kommunala självstyrelsen skall vara organiserad i framtiden och vad den skall omfatta.

Från kretsar som står den socialdemokratiska regeringen nära hör man ofta att anhängare av länsdemokratien är emot i stort sett varje form av statlig administration på regional nivå. Självfallet är så in-te fallet. Givetvis måste sådana utprägla-de statliga uppgifter som tillämpningen av vår omfattande förvaltningsrätt, taxeringsväsendet, beredskapsfrågorna (bensinransoneringen!) ha sin regionala organisation. Vad debatten i första hand gäller är vilka konsekvenser man bör dra för den regionala administrationen med utgångspunkt från statens allt större engagemang ifråga om arbetsmarknads- och regionalpolitik, riksplaneringen och trafikfrågorna. Här går på många punkter meningarna starkt isär mellan de politiska partierna. Debatten gäller dock mera medlen än målen — att ifråga om arbete och välfärd skapa största rättvisa mellan olika

delar av landet.

### Utökad länsdemokrati

Från de borgerliga partiernas sida har man under de senaste åren kommit att engagera sig hårdare till förmån för tankarna om en utökad länsdemokrati. Ett bevis för detta var när de tre partierna under vårriksdagen 1972 drev igenom en begäran om tilläggsdirektiv till länsberedningen. Denna skulle komma med förslag till hur landstingen skall ges en ökad betydelse som regionalt organ.

När de moderna landstingen inrättades 1862 var utgångspunkten att de skulle bli något av länsparlament. Utvecklingen följde emellertid inte "grundlagsfädernas" tankar, utan landsting blev i stort sett liktydigt med sjukvårdshuvudman och är så än idag. I normallandstingets budget upptar sjukvården regelmässigt ca 80 %. Under det senaste decenniet har dock landstingens uppgift vidgats. Dels har ytterligare tunga delar av vårdsektorn såsom omsorgsvården genom riksdagsbeslut helt eller delvis tillförts deras ansvarsområde. Dels har några landsting själva tagit på sig uppgifter utanför det traditionella reviret. Som exempel på detta kan nämnas insatser på miljövårdsområdet och stöd åt företagsamheten inom regionen.

Frågan om hur gränsdragningen skall ske mellan länsstyrelser och landsting är ytterst en fråga om vilken syn man har på demokrati och inflytande för de enskilda medborgarna över konkreta beslut som berör dem i deras vardagsliv. Att hävda landstingens roll i beslutsfattandet på re-

gional nivå är samtidigt att hävda principen om att det för väljarna skall finnas möjlighet att utkräva politiskt ansvar av sina beslutsfattare. Att tala för länsstyrelserna som det tunga regionala organet är att förfäktat principen om en utpräglad centraliserad statsmakt och med öppna ögon acceptera förhållandevis snäva ramar för det medborgerliga inflytandet.

Från socialdemokratiskt håll framförs ofta i debatten om länsdemokrati och kommunal självstyrelse i allmänhet ett resonemang, som jag skulle vilja beteckna som ett troligen omedvetet men dock avståndstagande från den kommunala självstyrelsen. Man hävdar att ett demokratiskt samhällssystem kräver att majoritetens uppfattning, såsom den uttrycks i riksdag och riksdag, slår igenom överallt på alla nivåer i samhället och i alla delar av landet. Underförstått menar man således att alla försök att inskränka riksledningens auktoritet och kontroll är ett angrepp på demokratin. Slutsatsen av resonemanget måste då också bli att alla federativa statsbildningar är odemokratiska.

Ett demokratiskt system måste naturligtvis fungera såväl lokalt som regionalt i samhället. Det inser alla som inte endast är ute för att legitimera sin maktfullkomlighet. Som medborgare kan jag ha en uppfattning om hur landets kommunikationssystem skall vara utformat i princip. Jag är då villig att acceptera av riksdag och regering angivna ramar och regler för trafikens bedrivande över hela landet. Som invånare i regionen A kan jag dock ha fullt fog för att hävda att vissa konkreta

vägproblem i regionen skall lösas på ett visst sätt och följaktligen ett berättigat intresse att ha direkt påverkan på dem som beslutar om vägarna i min region.

För att i någon mån möta kraven på en fördjupad länsdemokrati genomförde regeringen den 1 juli 1971 en delvis ny organisation för länsstyrelserna. Man beslöt att länsstyrelsen skulle ledas av en lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande. Av de tio övriga ledamöterna skulle landstingen välja fem. Regeringen hanterade emellertid frågan så att resterande fem ledamöter alltid utsågs på sådant sätt att en socialdemokratisk majoritet garanterades i länsstyrelserna och detta oavsett vilken partimajoritet som fanns inom respektive län. Detta må vara lämpligt ur statsmakternas synpunkt men har ingenting med demokrati att göra.

Enligt underhandsuppgifter från länsberedningen diskuterar man nu diverse förslag om att vidareutveckla detta befängda system genom att låta landstingen välja samtliga ledamöter i länsstyrelsen exklusive ordföranden — landshövdingen. Dessa idéer avslöjar en beklaglig brist på förståelse för klarare ansvarslinjer och ordning och reda i samhällsorganisationen. Länsstyrelsen skall vara regeringens regionala organ. Av detta följer att ledamöterna i länsstyrelsen alltid måste ha sitt huvudansvar gentemot kanslihuset. De blir därigenom något av statens ämbetsmän och tjänstemän.

En organisation, där en myndighet utser ledamöterna och en annan myndighet blir arbetsgivare åt dessa innebär i sig

uppenbara risker för kompetenskonflikter. Länsstyrelserna är och skall förbli ett led i den statliga administrationen.

#### Planeringens år

Problemen med en icke-demokratisk regional politisk ledningsorganisation kommer med största sannolikhet att bli mycket påtagliga under de närmaste åren — kanske redan det närmaste året. Från regeringens sida har uttalats att 1974 skall bli ett "planeringsår". Konkret uttryckt innebär detta genomförandet av länsplanering 1974, fullföljandet av den fysiska riksplanen, inledandet av den regionala trafikplaneringen. När man vet att det dessutom på en rad olika områden, statliga och kommunala, för närvarande förbereds en rad andra omfattande planeringsobjekt, må det vara tillåtet — även för ett planeringslandstingsråd — att uttala en viss oro för att vi håller på att ta oss vatten över huvudet på planeringsrådet. Särskilt stor anledning till oro har man när det gäller möjligheterna för våra primärkommuner att på ett aktivt och meningsfullt sätt delta i arbetet och lämna erforderligt basmaterial. Risken är uppenbar att både kommuner och medborgare kommer att få uppleva brist på reellt inflytande över planeringen och svårigheter att överhuvudtaget få grepp om de för dem avgörande frågorna. En bra planering förutsätter en verkligt god förankring ute i primärkommunerna. Till detta kommer att planeringsarbetet måste ske på sådant sätt att människorna känner sig engagerade i arbetet.

Samhällsplaneringen är enkelt uttryckt en teknik för att i ordnade och lagbundna former lösa målkonflikter och avväga motstridiga intressen. Planering får därtill som en av sina mer påtagliga konsekvenser att verksamheter och handlande binds upp för kortare eller längre perioder. Mot den bakgrunden är det av stor vikt att de enskilda medborgarna via politiska organ kan påverka planeringens utformning och innehåll.

Detta leder till slutsatsen att landstingen borde bli ansvariga för all samordningsplanering inom respektive län. Detta skulle på intet sätt stå i strid med behovet av en aktiv statlig regional lokaliseringspolitik. Statsmakterna skall som nu genom allmän ekonomisk politik, regler för lokaliseringstöd, fördelning av medel över landet m fl åtgärder lägga fast ramarna för landstingets planering. Landstingen skall sedan inom länen fördela tilldelade medel och upprätta planer för dess utveckling.

Det nuvarande regionplaneinstitutet är dock i sig ett alltför bristfälligt instrument eftersom det i huvudsak innebär en passiv markanvändningsplanering. En logisk konsekvens vore därför att regionplanen utvecklas till ett länsprogram, d v s en plan för den inomregionala fördelningen av bostäder, arbetsplatser och service av den typ som länsstyrelserna idag ansvarar för.

En logisk konsekvens av att landstingen blev huvudman för en utvecklad regionplanering vore också att de finge uppgifter att inom regionen fördela såväl de statliga vägpenningar som tillfaller regionen

som de bostadskvoter som fastställts för regionen. Ifråga om bostadskvoterna bör dock påpekas att bostadsbyggandet i första hand är en primärkommunal angelägenhet. För Stockholms län finns för övrigt ett speciellt arrangemang genom det primärkommunala samarbetsorganet Storstockholms planeringsnämnd. Samspelet mellan primärkommunala samarbetsorgan och ett för den utvecklade regionplaneringen ansvarigt landsting torde dock vara fullt möjligt att reglera.

Ett mera renodlat planeringsansvar för landstingen på sätt som skisserats ovan skulle underlätta för dem att göra mer betydande och effektiva åtgärder på ett område som av många landstingspolitiker idag upplevs som det kanske mest centrala — regionens arbetsmarknad. Sysselsättningsfrågan spelar en framträdande roll i all politisk debatt, och landstingspolitiker känner stark press från sina väljare "att göra något" på regional nivå. Samtidigt är deras möjligheter ytterst begränsade i och med att landstinget i praktiken inte har någon kompetens i dessa frågor.

#### **Kollisionsrisker**

Det skall inte fördöljas att det på detta område finns kollisionsrisker mellan det i länet folkvalda organet och de statliga myndigheterna, vilka ytterst har sina direktiv från den likaledes folkvalda riksdagen. Alla regeringar oberoende av politisk färg har ett välgrundat intresse av att kunna föra en samlad, effektiv och nationell sysselsättningspolitik. Även om landstingen således blir primärt ansvariga för sam-

ordningsplaneringen inom länet, måste därför även i fortsättningen de statliga myndigheterna bära huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken i dess konkreta utformning.

Ett ökat landstingsinflytande över den inomregionala planeringen medför en konsekvens som kan vara en av anledningarna till socialdemokraternas motstånd mot en utökad länsdemokrati. Den statliga styrningen måste i ett sådant system i mycket högre grad än vad som idag är fallet ske via generella medel. Det är den logiska följderna av att man arbetar i ett system med utvecklad kommunal självstyrelse, där riksledningen överlåtit vissa uppgifter och därav följande handlingsfrihet till kommunala folkvalda församlingar.

Landstingen skulle utan att träda den nationella arbetsmarknadspolitiken för när kunna göra en del viktiga insatser för att stödja denna och befrämja sysselsättningen i respektive region. En möjlighet skulle följa av ansvaret för den inomregionala planeringen. Redan nu, och säkerligen kommer detta i framtiden att än mer accentueras, är företagen speciellt för sin långtidsplanering i behov av kvalificerade utredningar rörande samhällsutvecklingen. Naturligt är då att landstingen i sin regi bygger upp kunskaps- och informationsbanker rörande regionens utveckling. Genom en på detta sätt kvalificerad utredningsverksamhet kan landstingen ge viktig service till regionens näringsliv.

Det borde vidare vara självklart att det inom varje landstingsområde finns ett sär-

skilt samrådsorgan mellan näringslivet, arbetsmarknadens parter och landstinget för att hålla kontinuerlig kontakt om konkreta frågor och problem som berör sysselsättnings- och näringsliv i länet. En viktig del av detta samrådsarbete är självfallet samverkan mellan landstinget och företagareföreningen i länet. För att åstadkomma maximal samordning mellan olika samhällsorgan är det likaledes naturligt att landstingen är representerade i det statliga specialorganen för sysselsättningsfrågor.

Den socialdemokratiska regeringens ganska reserverade inställning till ett ökat engagemang från landstingens sida på sysselsättningspolitikens område tar sig många uttryck. Bl a belyses det av det faktum att man icke föreslagit att landstingen skall vara representerade i de regionala beredningar, som med anledning av det sk informationssystemet näringsliv och samhälle skapats på regional nivå för behandling av sk "intressanta fall", d v s företag vars utveckling synes ställa särskilda krav på insatser från något samhällsorgan. Landstingen borde redan idag vara självklara deltagare i dessa beredningar och blir det än mer i en mer utvecklad länsdemokrati.

Ökade uppgifter åt landstingen ställer självfallet också större krav på landstingen och dess organisation. Dagens landstingsorganisation är i hög grad färgad av att landstingens huvuduppgifter fortfarande i första hand ligger på vårdområdet. Säkerligen finns det idag flera landsting som inte är organisatoriskt vuxna att ta emot dessa ökade uppgifter. Dessa svårigheter torde dock inte vara större än att

man genom målmedvetet organisationsarbete kan övervinna dem på ganska kort tid.

För många kan debatten om länsdemokratin — om vem som tex skall bestämma om vägpengar och länsplanering — förefalla som ett byråkraternas inbördes käbbel om vem som skall ha platsen närmast den regionala köttgrytan. Kommentarer av typen "det är klart att landstingspolitikerna vill ha mer makt" ligger nära till hands.

Jag har emellertid i denna artikel något försökt belysa de principiella motiveringarna för varför en utveckling i riktning mot ökad länsdemokrati är ett så viktigt led i arbetet på att slå vakt om den kommunala självstyrelsen i detta land. Kort sammanfattat skulle man genom länsdemokratin nå fem värdefulla syften till gagn för demokratin i stort.

1) En högre grad av decentralisering — beslut läggs närmast dem som direkt berörs av dem.

2) Fler aktiva i det regionala samhällsarbetet. (Antalet förtroendemän i AB läns landsting har ökat från ca 250 1971 till nu drygt 400).

3) Ökade möjligheter för medborgarna att identifiera vilka beslutsfattarna är.

4) Bättre möjligheter för medborgarna till insyn; samt därmed att utkräva politiskt ansvar.

5) En bättre maktbalans i samhället genom en bredare fördelning av ansvaret inom samhällsförvaltningen.

Länsdemokratin kan vara en av flera åtgärder för att bryta den känsla av vanmakt vad gäller möjligheterna att påverka sina egna förhållanden, som utan tvivel blivit en realitet hos många människor i dagens samhälle.